

485
2

LICENCIAS DE CONDUCCION:
EL CASO DE BOGOTA

CAMARA DE COMERCIO
DE BOGOTA
Top CCB0485
ej. 2



COLOMBIA EFICIENTE

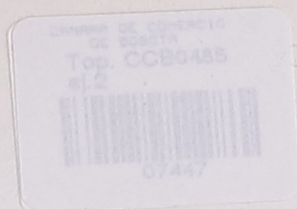


485

COMITE INTERINSTITUCIONAL

ANDI · FENALCO · SAC · CAMACOL · FEDEMETAL · ACOPI · CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA

CCBØ485-
Ej. 2



Biblioteca -CIEB-

No. Inventario 7447

Fecha Ingreso 21 | 10 | 96
DIA MES AÑO

Precio \$ 2.000 = No. Ejemplares 2v.

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA

Centro de Información Económico - Seccional de Bogotá
CIEB

BIBLIOTECA

LICENCIAS DE CONDUCCION:

EL CASO DE BOGOTA

Bogotá, noviembre de 1986

DESARROLLO RECIENTE

1. Antecedentes

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA

Centro de Información Económico-Social de Bogotá

C I E S

BIBLIOTECA

En 1984, la Secretaría de Administración Pública y el Centro de Información Económico-Social de Bogotá realizaron un estudio sobre los trámites que se requieren para obtener una licencia de conducción. Este estudio concluyó que para obtener una licencia definitiva se realizan 120 pasos, de los cuales 14 corresponden a transporte de documentos entre dependencias, 17 a revisión y control, 1 a archivo y 88 a actividades operacionales, como firma de documentos, diligencia de formatos y procesamiento de tarjetas laminadas.

Se estableció también que a mediados de 1984 existían 248.300 historiales de licencias sin grabar y 40.000 documentos de datos (formularios base para cruzar la información con la del Registro Nacional de Conductores) pendientes para refinanciación y actualización. La desactualización del Registro Nacional de Conductores y la falta de toda la información a nivel nacional, por lo cual los datos deben ser revisados a fondo para la investigación.

CAPITULO I

DESARROLLO RECIENTE

Se propuso como solución de corto plazo el aumento de personal en las dependencias pertinentes, mediante la contratación de supernumerarios y, el traslado de funcionarios de otras dependencias. Esta recomendación fue tomada en cuenta, lográndose la actualización de 136.467 historiales y de 30.000 documentos de datos. El tiempo transcurrido entre la solicitud y la entrega de la licencia definitiva se redujo de aproximadamente un año a dos semanas.

Como solución de más largo plazo, se elaboraron proyectos de ley para modificar algunas de las normas vigentes y se recomendó adaptar el sistema de interconexión en línea con todas las oficinas del Instituto, para pasar a ser la información proveniente del Registro Nacional de Conductores.

DESARROLLO RECIENTE

1. Antecedentes

En 1984, la Secretaría de Administración Pública y el INTRA adelantaron un estudio sobre los trámites que se requieren para la expedición de licencias de conducción. Este estudio concluyó que para la expedición de una licencia definitiva se realizan 120 pasos, de los cuales 14 corresponden a transporte de documentos entre dependencias, 17 a revisión y control, 1 a archivo y 88 a actividades operacionales, como firma de documentos, diligencia de formatos y procesamiento de tarjetas laminadas.

Se estableció también que a mediados de 1984 existían 240.000 historiales de licencias sin grabar y 40.000 documentos de datos (formulario base para cruzar la información con la del Registro Nacional de Conductores) pendientes para refrendación y recategorización. La desactualización del Registro Nacional de Conductores impide suministrar toda la información a nivel nacional, por lo cual los documentos deben ser remitidos a Bogotá para su investigación.

Se propuso como solución de corto plazo el aumento de personal en las dependencias pertinentes, mediante la contratación de supernumerarios y, el traslado de funcionarios de otras dependencias. Esta recomendación fue tomada en cuenta, lográndose la actualización de 136.467 historiales y de 30.000 documentos de datos. El tiempo transcurrido entre la solicitud y la entrega de la licencia definitiva se redujo de aproximadamente un año a dos semanas.

Como solución de más largo plazo, se elaboraron proyectos de acuerdo para modificar algunas de las normas vigentes y se recomendó adoptar el sistema de interconexión en línea con todas las oficinas del Instituto, para procesar la información proveniente del Registro Nacional de Conductores.

2. Situación Actual

El esfuerzo de agilización emprendido por la Secretaría de Administración Pública no tuvo efectos permanentes. Los logros obtenidos en 1984 fueron consecuencia de medidas de carácter temporal, más específicamente de la contratación de personal supernumerario para la actualización del Registro Nacional de Conductores. Sin embargo, los problemas de fondo subsisten. El número de trámites involucrados en el proceso de expedición de licencias no ha sufrido cambios sustanciales y los estudios sobre sistematización se encuentran paralizados.

Esto se refleja en la ampliación del tiempo de entrega del pase definitivo, el cual es de entre tres y cuatro meses a partir de la solicitud y en la desactualización progresiva del Registro Nacional de Conductores.

A la ineficiencia interna se suma la influencia negativa de los tramitadores sobre las autoridades de tránsito. Algunos funcionarios entraban el proceso de expedición de la licencia, con el objeto de incentivar al usuario a emplear los servicios de terceros. Esto encarece la obtención del pase y deteriora la imagen de la administración pública frente a la ciudadanía.

3. Estadísticas

En Bogotá, las autoridades de tránsito reciben en promedio 450 solicitudes diarias ^{1/}, de las cuales 350 son presentadas en las oficinas del DATT en los Alamos y 100 en el Automovil Club de Colombia. Estas son enviadas al INTRA ^{2/}, en donde se producen las licencias de Bogotá, Cundinamarca, Leti_icia y San Andrés y se investigan los documentos del resto del país que no aparecen en el Registro Nacional de Conductores. En el INTRA se producen

^{1/} Departamento Administrativo de Tránsito y Transportes, Información Directa.

^{2/} No fue posible determinar con certeza el número de días que emplea el DATT para efectuar el envío, ya que las informaciones de cada entidad son contradictorias.

BIBLIOTECA

entre 1.200 y 1.800 pases diarios $\frac{1}{/}$, lo que equivale a un promedio de 30.000 licencias por mes.

En el mes de octubre de 1986, quedaron por tramitar cerca de 4.000 solicitudes, es decir, un 11.8% del total mensual. La sección de producción del INTRA está atacando el problema, mediante la contratación de personal supernumerario dedicado al procesamiento de las solicitudes acumuladas. Sin embargo, estos esfuerzos de actualización sólo logran reducir el tiempo de expedición de la licencia a mínimo un mes.

La ampliación del personal o de la capacidad instalada no es una solución de fondo. La mayor demora en la expedición de la licencia definitiva radica en el exceso de trámites que preceden y suceden el acto de producir el pase. Por tanto, las medidas dirigidas a agilizar este servicio deben girar en torno a la eliminación de la tramitomanía.

ESTADO ACTUAL DE LICENCIAS DE EXERCICIO

1/ La Sección de Producción del INTRA cuenta con 10 máquinas realzadoras, de las cuales 6 operan normalmente y 4 están fuera de servicio. Se deduce entonces que cada máquina produce como mínimo 200 licencias diarias.

TRAMITE ACTUAL DE LICENCIAS DE CONDUCCION

Los requisitos para la obtención de la licencia de conducción definitiva se pueden dividir en dos grandes grupos: requisitos y procedimientos internos.

1. Requisitos

El Código Nacional de Tránsito Terrestre establecido mediante el Decreto Ley 1344 de 1970 y la Ley 44 de 1986 establece las siguientes normas generales para obtener la licencia de conducción:

- Tener la edad requerida
- Saber leer y escribir
- Demostrar aptitud física y mental para conducir, comprobada mediante exámenes médicos y psicológicos y controlada por orden de la autoridad de tránsito.

CAPITULO II

- **TRAMITE ACTUAL DE LICENCIAS DE CONDUCCION**
- Demostrar conocimientos de las normas vigentes de tránsito y de seguridad vial, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expide el Gobierno Nacional.
- Demostrar conocimientos de primeros auxilios.

El Código especifica también los requerimientos de edad, capacitación y experiencia según la categoría del vehículo. Por ejemplo, para obtener la licencia de conducción de automóviles, camiones y camionetas se requiere de una edad mínima de 16 años y un certificado expedido por una escuela de enseñanza vial, oficial o privada, en el cual conste que el aspirante obtuvo la capacitación adecuada.

En la práctica, se garantiza el cumplimiento de la ley exigiendo varios documentos para tramitar la solicitud.

En el caso de la obtención de licencia de conducción por primera vez, los requisitos son:

TRAMITE ACTUAL DE LICENCIAS DE CONDUCCION

Los trámites para la expedición de la licencia de conducción definitiva se pueden clasificar en dos grandes grupos: requisitos y procedimientos internos.

1. Requisitos

El Código Nacional de Tránsito Terrestre establecido mediante el Decreto Ley 1344 de 1970 y la Ley 33 de 1986 establece las siguientes normas generales para obtener la licencia de conducción:

- Tener la edad requerida
- Saber leer y escribir
- Demostrar aptitud física y mental para conducir, comprobada mediante exámenes médico y sicotécnico practicado por orden de la autoridad de tránsito.
- Demostrar aptitud para conducir el vehículo respectivo
- Demostrar conocimientos de las normas vigentes de tránsito y de seguridad vial, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.
- Demostrar conocimientos de primeros auxilios.

El Código especifica también los requerimientos de edad, capacitación y experiencia según la categoría del vehículo. Por ejemplo, para obtener licencia de conducción de automóviles, camperos y camionetas se requiere de una edad mínima de 16 años y un certificado expedido por una escuela de enseñanza automovilística, oficial o privada, en el cual conste que el conductor obtuvo la capacitación adecuada.

En la práctica, se garantiza el cumplimiento de la ley exigiendo varios documentos para tramitar la solicitud.

En el caso de la obtención de licencia de conducción por primera vez los requisitos son:

- Curso de educación y seguridad vial
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía
- Fotocopia de la tarjeta militar
- Fotografía
- Grupo sanguíneo
- Certificado de examen médico
- Certificado del curso de enseñanza automovilística
- Recibo de consignación del valor estipulado

Para solicitar refrendación o recategorización de la licencia se necesita fotocopias de la cédula y del pase actual, certificado médico y recibos de consignación. En el caso de la recategorización se requiere además tomar los cursos de seguridad vial y de técnicas de conducción, de acuerdo con la categoría solicitada.

2. Procedimientos Internos

El Artículo 22 del Código Nacional de Tránsito prevé un tiempo máximo de 33 días para expedir la licencia definitiva y establece los trámites internos que debe seguirse. Estos son:

- Recibida la documentación se practicarán los exámenes pertinentes, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud.
- Aprobados los exámenes, la autoridad de tránsito que conozca de la solicitud enviará dentro de los tres (3) días siguientes a las oficinas del INTRA correspondiente, los resultados de aquellos y los datos que se determinen en reglamento posterior.
- El Instituto Nacional del Transporte a través de sus oficinas regionales hará la inscripción y procesamiento y remitirá la licencia a la oficina de tránsito de origen, dentro de los quince (15) días siguientes.

Aprobados los exámenes y presentada la solicitud de licencia de conducción, el comprobante de la solicitud hará las veces de la licencia, si ésta no se entrega dentro de los veinte (20) días siguientes a la solicitud.

En la práctica, este proceso toma como mínimo 4 meses e involucra 120 pasos (Diagrama No. 1). La desagregación de los procedimientos otorga los siguientes resultados:

1. De los 120 procedimientos, 14 corresponden a transporte de documentos entre dependencias, 17 a revisión y control, 1 a archivo y 88 a actividades operacionales, como firma de documentos, diligencia de formatos y procesamiento de tarjetas laminadas.
2. La expedición de la licencia de conducción involucra dos entidades, localizadas en sitios diferentes: la oficina de tránsito ^{1/} y el INTRA. En la primera se llevan a cabo el 25% de los trámites y en la segunda el 75% restante.
3. Después de expedir la licencia definitiva, el INTRA realiza 8 pasos adicionales para grabar la información en el Registro Nacional de Conductores.

^{1/} En Bogotá, hay dos oficinas de tránsito en los Alamos y en el Automovil Club de Colombia.

HACIA LA EFICIENCIA EN LAS

LICENCIAS DE CONDUCCION

CAPITULO III

HACIA LA EFICIENCIA EN LAS

LICENCIAS DE CONDUCCION

Regulaciones

HACIA LA EFICIENCIA EN LAS LICENCIAS DE CONDUCCION

El INTRA debe registrar y controlar internamente todas las variables relacionadas con el transporte y el tránsito terrestres mediante el Registro Nacional de Conductores, el Registro Nacional Automotor y el Registro Nacional de Empresas, a la vez que debe prestar un servicio a la comunidad, a través de la producción de las licencias de conducción. Las oficinas de tránsito son las encargadas de establecer contacto directo con el usuario y hacer llegar los documentos pertinentes al INTRA.

Teniendo en cuenta que el usuario requiere de una atención rápida y oportuna, independientemente de la magnitud de las actividades internas de estas entidades se recomienda diseñar dos tipos de soluciones. Una dirigida a mejorar en el corto plazo el servicio que se presta al usuario, mediante la simplificación y agilización de los trámites y la estricta coordinación de las oficinas de tránsito y el INTRA. Un sistema eficiente elimina la necesidad de acudir a los tramitadores y, por ende, reduce los costos y aumenta el bienestar del usuario. El otro tipo de solución debe tender a agilizar los registros internos del INTRA, con el fin de evitar que éstos se conviertan en un cuello de botella y lograr el cumplimiento integral de las funciones asignadas al Instituto. Esto requiere de medidas de mayor costo y complejidad, por lo cual sólo podrán implementarse en el mediano plazo, previo análisis técnico y financiero de las mismas.

1. Requisitos

El análisis se dirigió, por un lado, a establecer la concordancia entre los requerimientos y las normas contenidas en el Código Nacional de Tránsito y, por el otro, a diseñar mecanismos que faciliten el cumplimiento de los requisitos.

Se encontró que los documentos que debe tramitar el usuario tienen justificación práctica y se ajustan a la legislación vigente. Para refrendación

y recategorización, se podría presentar la licencia vencida o de categoría inferior, según el caso, en vez de requerir fotocopia de la misma.

Sin embargo, la consecución de los requisitos se ha convertido en una labor dispendiosa y de alto costo para el solicitante. Es usual que las escuelas privadas de enseñanza automovilística en complicidad con algunos funcionarios del tránsito, ejerzan presión sobre el usuario con el fin de obligarlo a obtener la licencia a través de los tramitadores de la misma escuela. Esto encarece el servicio y contribuye a deteriorar la imagen del Estado y del funcionario público. Adicionalmente, el usuario incurre en considerables pérdidas de tiempo, al tener que tomar los cursos de conducción y de seguridad vial en sitios y horarios distintos y no disponer en las oficinas de tránsito de facilidades para obtener fotocopias y fotografías.

Con el objeto de eliminar estos inconvenientes, se propone adoptar las siguientes medidas concretas:

- Autorizar y exigir a las escuelas privadas que dicten conjuntamente los cursos de seguridad vial y de técnicas de conducción, de acuerdo con los programas de enseñanza fijados por el INTRA. El certificado de asistencia a estos cursos tendrá la misma validez legal que el otorgado por las oficinas de tránsito.
- Establecer un valor único de inscripción al curso de técnicas de conducción y seguridad vial. En lo posible este valor deberá reflejar los intereses del usuario y de las escuelas de enseñanza. Se debe sancionar a quienes cobren un valor superior al estipulado.
- Suspender la licencia de funcionamiento a las escuelas de enseñanza que presionen u obliguen al usuario a obtener la licencia a través de tramitadores.
- Atender al público el día sábado y establecer horarios que faciliten la tramitación directa de la licencia por parte del usuario.

- Divulgar ampliamente los requisitos y costos relacionados con la obtención de la licencia de conducir y los horarios y puntos de atención al público.
- Informar al usuario sobre sus derechos frente a las escuelas de enseñanza y a las autoridades de tránsito e incentivar y simplificar los mecanismos de denuncia y sanción de las irregularidades que éstas cometan.
- Prestar los servicios bancario, médico, de fotocopia y fotografía en un sitio cercano a la oficina de tránsito, sin obligar al usuario a utilizar esas dependencias.

2. Procedimientos Internos

En Bogotá, el exceso de procedimientos se deriva de la ausencia de integración espacial y de procesos entre el INTRA y el DATT y de la carencia de una organización de tipo empresarial.

El estudio de racionalización de los trámites internos se elaboró con base en el sistema empleado en el Centro de Diagnóstico Automotor del Valle. (Anexo). Sin embargo, se realizaron algunas modificaciones con el propósito de adaptar la solución al caso de Bogotá y facilitar su adopción en el corto plazo ^{1/}.

Las bases del proceso de agilización serán las siguientes:

1. Desplazar los funcionarios de la sección de producción del INTRA a las oficinas del DATT, con el objeto de evitar las ineficiencias derivadas del transporte de documentos entre dependencias.
2. Utilizar el método de producción en línea, lo cual requiere de la especialización de los funcionarios y la adecuación de las instalaciones con el fin de que los documentos permanezcan en la misma oficina. Los trámites los llevarán a cabo empleados del DATT y del INTRA.

^{1/} En Cali se constituyó una sociedad conformada por todas las autoridades de tránsito, lo cual contribuyó a la financiación y al éxito del programa (ver anexo). En el mediano plazo podría adoptarse un sistema similar en Bogotá, previa elaboración de un estudio de factibilidad.

Así se eliminan todos los procedimientos relacionados con el transporte de documentos y desplazamiento de funcionarios, ya que procedimientos sucesivos serán realizados por operarios ubicados en mesas de trabajo contiguas. Esto contribuye también a reducir al mínimo necesario los trámites de control, revisión y elaboración de oficios remisorios.

3. Diseñar formatos especiales que permitan obtener las copias necesarias sin transcribir la información en repetidas ocasiones.
4. Ejercer un estricto control para detectar el origen de las demoras, y definir responsabilidades.

Con estas innovaciones, se eliminarían 105 procedimientos (Diagrama 2) y el usuario obtendría la licencia definitiva en un tiempo máximo de dos horas después de presentar la solicitud ^{1/}. El procedimiento propuesto incluye 15 pasos, de los cuales 11 corresponden a actividades operacionales, 3 a revisión y 1 a archivo.

3. Racionalización Interna de los Registros

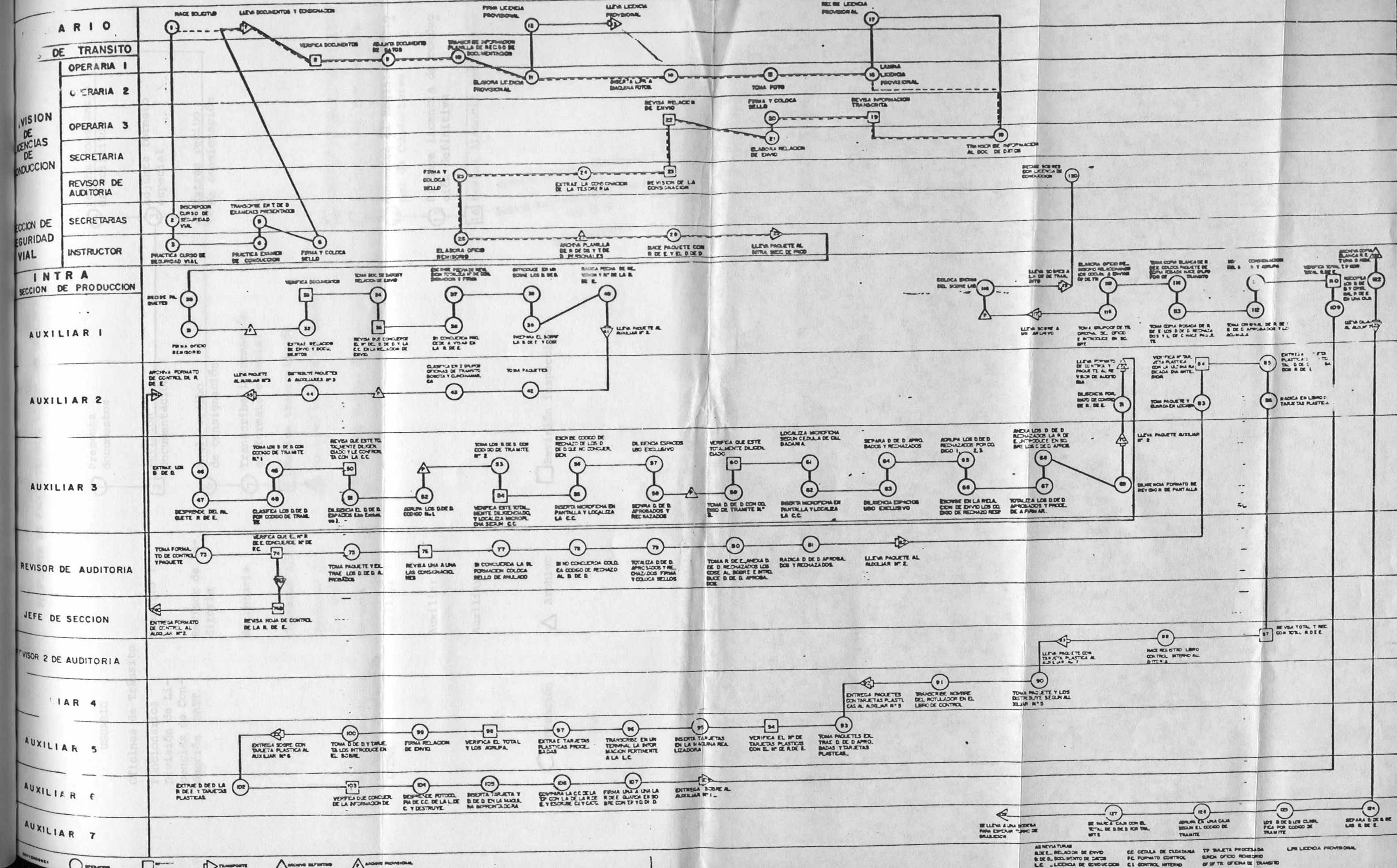
El procesamiento interno de los datos incluidos en el Registro Nacional de Conductores, se realiza muy lentamente, lo cual ha conducido a su desactualización progresiva. De acuerdo con las conclusiones del estudio elaborado por el INTRA y la Secretaría de Administración Pública, la eficiencia integral de este proceso depende de dos factores básicos: La simplificación de procedimientos y la interconexión en línea.

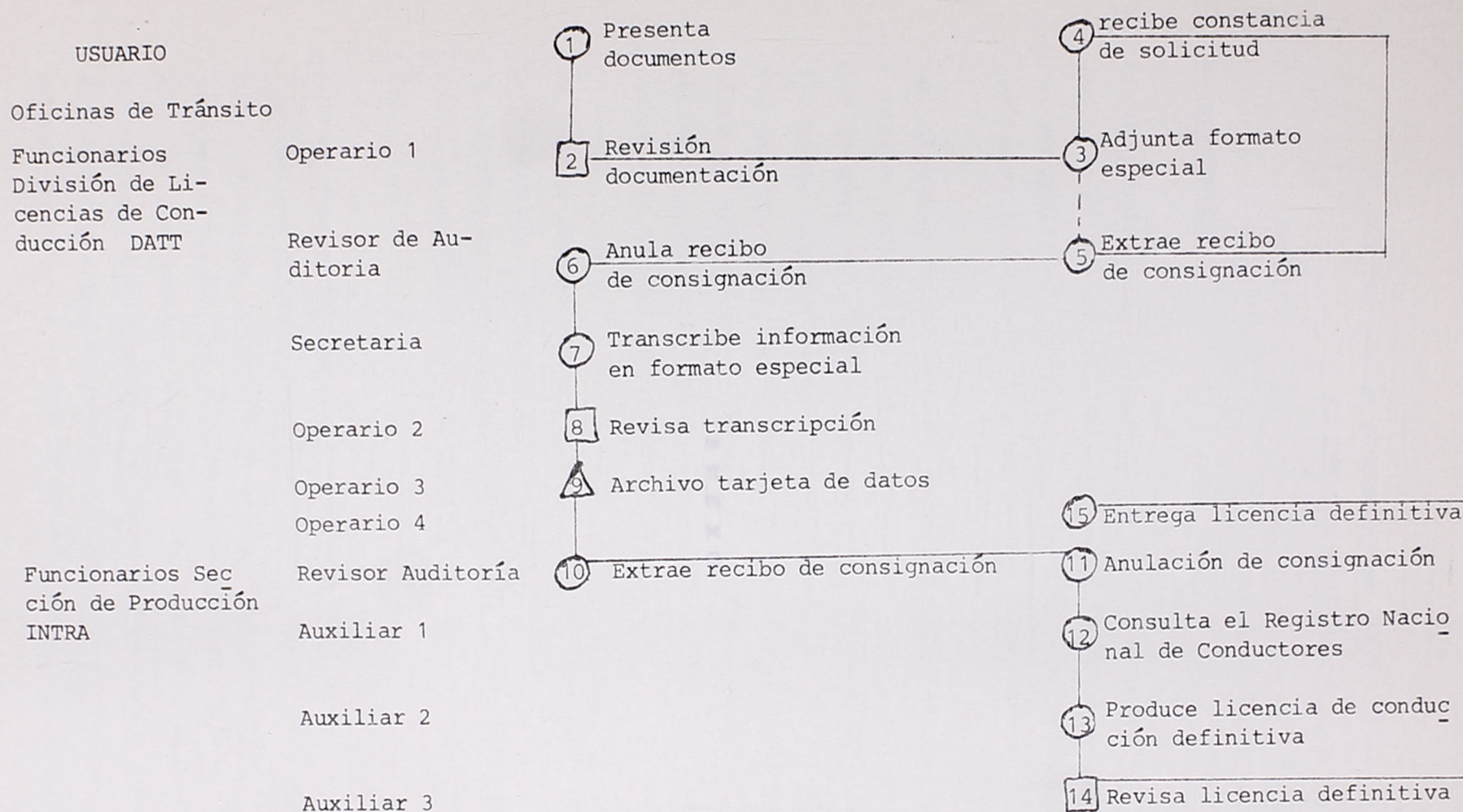
^{1/} En Cali con un sistema similar se obtiene la licencia de conducción definitiva en un tiempo mínimo de 25 minutos y máximo de 2 horas, dependiendo de la afluencia de público.

Desde que se presenta la solicitud hasta que se graba la información se realizan 128 pasos, la mayoría de los cuales no parecen tener justificación práctica. Por tanto, en el corto plazo es importante reducir el número de trámites, conservando sólo los estrictamente necesarios y evitando la duplicación de funciones.

En el mediano plazo, se debe adoptar el sistema de interconexión en línea con todas las oficinas del INTRA. El Instituto elaboró en 1985 un estudio sobre los aspectos técnicos y económicos de este sistema, el cual debe actualizarse a la mayor brevedad.

DIAGRAMA ACTUAL DE PROCEDIMIENTO LICENCIAS DE CONDUCCIÓN





○ Operación

△ Archivo

□ Revisión inspección

SECRETARIA DE COMERCIO DE BUENOS AIRES
Centro de Información Económico - Social de Buenos Aires
C I E S

A N E X O

EXPEDICION DE LICENCIAS DE CONDUCCION:

EL CASO DE CALI

1. Antecedentes

El alto índice de accidentalidad que caracterizó a la ciudad de Cali durante la década de los setenta, condujo a buscar mecanismos que permitieran controlar eficientemente el estado mecánico de los vehículos y las aptitudes técnicas y físicas de los conductores.

Las diversas autoridades de tránsito carecían de los recursos y la organización necesarios para llevar a cabo un efectivo programa de control, por lo cual se creó la Sociedad Centro de Diagnóstico Automotor del Valle Ltda. Esta sociedad fue conformada en 1977 por el Instituto Nacional del Transporte y el Fondo Rotatorio del Municipio de Cali. Posteriormente se vincularon el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte y la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle, organismo adscrito a la Cámara de Comercio de Cali.

El Centro inició operaciones en 1979 con el programa de revisión técnica de vehículos. Para el efecto, se instalaron dos pistas con los equipos apropiados para el diagnóstico diario de 350 automóviles y camiones. En 1982, se empezó a prestar el servicio de revisión mecánica de motocicletas.

Se han ejecutado también los proyectos de facturación sistematizada de impuestos y multas, seguridad vial y Centro de Diagnóstico de Conducción. Este Centro se inauguró en 1985 con el propósito de reducir la accidentalidad a través del control al conductor, cuando éste solicita la licencia de conducción. Para ello se diseñó un sistema mediante el cual se realizan directamente las pruebas técnicas y médicas requeridas por la ley, a la vez que se produce y expide el pase definitivo en un lapso máximo de dos horas a partir de la solicitud.

Para el corto plazo se planea sistematizar todos los trámites relacionados con tránsito y transportes, incentivar la investigación sobre seguridad y accidentalidad y ejecutar proyectos educativos y de señalización vial.

2. Sistema de Expedición de Licencias de Conducción

El sistema empleado para producir y expedir la licencia de conducción en Cali responde a criterios de racionalidad administrativa y organización de tipo empresarial. Los principales factores que contribuyen a la agilidad de este servicio son:

1. Producción en línea del pase definitivo, efectuando sólo los trámites estrictamente necesarios. Para refrendar el pase se siguen 26 pasos, de los cuales 19 corresponden a actividades operacionales, 2 a revisión y 5 a transporte de documentos entre oficinas (Diagrama No. 3). El procesamiento de solicitudes de recategorización o licencia por primera vez requiere de 33 procedimientos, distribuidos en 24 actividades operacionales, 2 de inspección y 7 de transporte (Diagrama No.4).
2. Integración espacial del DATT y el INTRA. La División de Licencias de Conducción del DATT y la Sección de Producción del INTRA están localizadas en oficinas contiguas y forman parte de la cadena de producción y expedición del pase.
3. Facilidad para llenar los requisitos al interior del Centro de Diagnóstico. El único requerimiento que el usuario debe cumplir antes de solicitar el pase es el de adquirir capacitación práctica y teórica en las escuelas de enseñanza, si es el caso.
4. Utilización de formatos especialmente diseñados para evitar la transcripción repetida de los datos personales del usuario.

Este método tiene dos aspectos positivos adicionales:

1. La eliminación de los gestores, derivada de la exigencia de presentar los exámenes físico y de tipo de sangre en el Centro de Diagnóstico.
2. Mejoramiento de la enseñanza automovilística impartida por las escuelas privadas, las cuales deben capacitar al usuario para que pueda aprobar los exámenes prácticos y teóricos del Centro.